www.adapt.it, 17 febbraio 2010

La riforma della secondaria superiore: dissenso, critiche e proposte

di Pasquale Andreozzi e Tobia Sertori

Vogliamo sollevare alcuni temi e problemi critici dopo il varo della riforma della scuola secondaria superiore.
In primo luogo, non possiamo non menzionare la variabile politica del mancato consenso da parte della maggioranza degli attori del sistema scolastico, in particolare, per quanto difficile da realizzare, degli insegnanti e della dirigenza. La scuola dovrebbe essere invece il settore in cui si operano scelte condivise come dimostrano le legislazioni di altri Paesi a cui spesso facciamo riferimento, che sul tema ricercano un consenso ampio, dagli Stati Uniti con il programma *Race to the top* al sistema considerato al vertice delle classifiche mondiali, quello finlandese.
A tale osservazione si potrebbe obiettare che, siccome l'Italia è un Paese in cui le fratture tra le componenti politiche e i gruppi di interesse sono difficilmente ricomponibili in base a considerazioni razionali, la riforma delle secondarie avrebbe continuato a veleggiare nel vuoto delle pure dichiarazioni, del confronto polemico e degli auspici.
Allora proviamo ad affrontare la questione con alcuni appunti critici e proposte di merito, ora che la riforma è stata approvata definitivamente dal Consiglio dei Ministri, cercando di superare i nostri dissensi di fondo, per ragionare sulle questioni di contenuto e sottolineare che senza alcuni cambiamenti, probabilmente, la riforma è destinata ad essere un terreno di scontro in cui le questioni di merito relative alla qualità degli apprendimenti passeranno in secondo piano.
La riforma Gelmini parte da un assunto condivisibile, fin dal Libro Bianco sulla scuola del 2007 cui spesso ha fatto riferimento lo stesso Ministro, ma che forse può essere fatto risalire alle elaborazioni del Ministro Berlinguer: la scuola secondaria superiore deve cambiare per assicurare agli studenti l'acquisizione di competenze più solide sia nella vita lavorativa, sia per proseguire gli studi nel sistema di formazione tecnico superiore (e speriamo che presto questo livello di istruzione sarà effettivamente generalizzato), sia per i percorsi universitari. A tale scopo la riforma produce un drastico, necessario, ridimensionamento della proliferazione degli indirizzi e delle sperimentazioni spesso nate da volontà contingenti e comunque mai sottoposte a verifica. Ma qui si aprono subito alcune questioni sulle quali è forse possibile produrre un cambiamento, anche attraverso il dibattito e il confronto a livello locale. Avremmo preferito, infatti, che si parlasse di aree omogenee di indirizzo nelle quali fossero chiari i percorsi unitari di base e le regole di passaggio tra gli indirizzi, ma nella riforma questi aspetti essenziali figurano solo come propositi rassicuranti per il futuro, si vedano in particolare il regolamento e i documenti di accompagnamento relativi ai nuovi licei. Questo soprattutto per evitare il rischio, come nella riforma appare, che fatte le necessarie dichiarazioni in ossequio al sistema unitario di istruzione e formazione (preparazione trasversale unitaria, stage, tirocini, alternanza scuola/lavoro) alla fine il sistema scolastico sia concepito ancora una volta diviso in due tronconi: il sistema dei licei e tutto il resto.
In realtà da questo versante, già dalla sua impostazione, la riforma non funziona perché avrebbe richiesto un disegno didattico di lungo respiro, meno dominato dal centralismo del Ministero e dei suoi uffici periferici, che affrontasse il problema della mancata attuazione del Titolo V della Costituzione, il cui assetto non può essere affidato alle sentenze della Corte Costituzionale, com'è avvenuto finora. La riforma non fornisce alcuna indicazione in tema di riparto delle competenze

(norme generali e principi fondamentali) e, all'interno di queste, dell'autonomia scolastica. E, ancora una volta, non si è colta l'occasione per definire un chiaro progetto educativo per gli istituti professionali, che sembrano essere abbandonati ad un destino incerto: saranno essi istituti tecnici di serie B? Saranno puri contenitori dei sistemi di formazione professionale regionali, come sembra prefigurare la scomparsa dell'attribuzione delle qualifiche? Dovranno lottare contro le Regioni per svolgere un ruolo didattico/professionalizzante efficace? Oppure vi saranno accordi quadro capaci di indicare un terreno coerente e serio di integrazione e sinergia sul terreno dell'istruzione e della formazione professionale?
Al momento nulla di tutto questo è stato chiarito, ma – a noi sembra – proprio su questo terreno doveva esprimersi le riforme prospettate.
Un'altra osservazione può essere fatta sul tema cruciale delle risorse. La riforma Gelmini, nelle stesse parole del Ministro, per molti aspetti fa riferimento al *Libro Bianco sulla scuola* dei Ministri Padoa-Schioppa e Fioroni. Quella voluminosa e interessante elaborazione prendeva avvio dalla constatazione che in Italia la spesa per studente fosse più alta rispetto a quella degli altri Paesi OCSE, anche se la spesa complessiva sul PIL risultava essere più bassa (3,6 per l'Italia, contro il 3,9 OCSE). Il Libro Bianco, inoltre, faceva riferimento alla situazione paradossale di una spesa più alta per studente e una retribuzione più bassa per insegnante (in particolare per le secondarie superiori la differenza nel 2007 si attestava mediamente al 20% rispetto agli stipendi europei).
Le ragioni di questa situazione erano, e sono, molteplici: la conformazione geografica del territorio, il modo di conteggiare l'assegnazione degli organici alle singole scuole, la distribuzione e l'organizzazione della rete scolastica, l'inclusione nel sistema di istruzione dell'insegnamento agli studenti diversamente abili. Si trattava, e si tratta, di squilibri sottoposti a grande variabilità all'interno dei territori regionali e che, a livello di macro-questioni, trae forza dallo storico dualismo nord-sud del Paese che si riflette sull'organizzazione della rete scolastica, sull'assegnazione delle cattedre, sugli esiti formativi.
Dunque, effettivamente c'è spazio per una riorganizzazione della rete scolastica e per il recupero dell'efficienza su cui sembrano muoversi i provvedimenti del Governo almeno in linea teorica, atteso che la spesa complessiva per l'istruzione rispetto al PIL dovrebbe aumentare. Invece, leggendo il materiale illustrativo delle disposizioni attuative (in particolare le relazioni tecniche), i provvedimenti stessi e le dichiarazioni ministeriali, non si sfugge alla sensazione che quella prospettata dal Governo sia una grande operazione di risparmio, già prevista dall'art. 64 della l. n. 133/2008, e confermata nella sua dimensione numerica e finanziaria dal decreto interministeriale MIUR/MEF del 2008.
È evidente quindi che la volontà di intervenire a tutti i costi ed in fretta sulla scuola secondaria superiore è dettata principalmente da una necessità di risparmio e di cassa, che fa emergere non una volontà di vera riforma ma di solo riordino dell'esistente.
Invece, anche la scuola prospettata dalla riforma Gelmini esigerebbe un programma di reinvestimento dei risparmi attesi con la riorganizzazione della rete scolastica e con i tagli del personale. Una credibile riorganizzazione, che al momento manca, dovrebbe essere selettiva, ossia dovrebbe, in accordo con le autonomie politiche e con l'autonomia delle scuole, premiare le realtà più dinamiche del Paese, quelle, cioè, che anche in assenza di incentivi finanziari, siano riuscite a strutturare una rete scolastica più efficiente e coerente con le domande formative, che abbiano progettato innovazioni e legami positivi con la realtà economica, sociale ed istituzionale del territorio e avviato progetti di valorizzazione della professione docente. L'esperienza del passato dimostra – anche questo chiariva il Libro Bianco – che senza incentivi a comportamenti virtuosi la scuola non può funzionare, dato che tutti i territori venivano e vengono trattati allo stesso modo sia nei tagli indiscriminati, sia nella distribuzione delle risorse sempre più scarse, i cui criteri di assegnazione divengono, senza standard oggettivi e obiettivi, confusi, soggetti a continue trattative, che non hanno alcun legame con qualità e progettualità didattica e organizzativa. Questa è l'esperienza con cui ci confrontiamo come operatori del settore.

Il riordino dell'istruzione e formazione secondaria superiore prevede la riduzione di migliaia di cattedre e di docenti. Il programma di ridimensionamento della scuola italiana, iniziato nell'anno scolastico in corso con 42.100 cattedre, proseguirà quest'anno con la scuola secondaria superiore con più di 27 mila docenti, per concludersi nell'anno scolastico 2011/2012 con il taglio complessivo nel triennio di 87.548, 148 in più rispetto alle previsioni della l. n. 133/2008. Il taglio più consistente avverrà negli istituti tecnici e professionali, con circa 11 mila posti tra docenti curriculari e insegnanti tecnico-pratici. Tra le attività fortemente ridimensionate per effetto della riconduzione dell'orario settimanale a 32 ore, anche le attività di laboratorio. Nelle more dei provvedimenti di riforma il Ministero prevede che la scuola tecnica e professionale si apra al territorio per cercare di costituire una rete di attività in rapporto con le autonomie locali e con il mondo dell'associazionismo imprenditoriale (accordi, convenzioni, protocolli), in modo da sopperire al taglio delle attività laboratoriali.
La ricerca di sinergie, non solo per compensare i tagli ma anche, si spera, per accrescere la qualità degli esiti formativi, è un'idea positiva; il problema è che nella riforma quest'intuizione non è sorretta da un programma strategico in cui siano già chiare le azioni che si intraprenderanno a partire dal prossimo anno scolastico. Di più, le relazioni tecniche che accompagnano i decreti attuativi della riforma mostrano chiaramente come tutte le attività affidate all'autonomia scolastica, fino al 40% negli istituti professionali, siano privi di fonti di finanziamento, dato che per esse si prevede di attingere a quegli stessi fondi già attribuiti alle scuole che, come mostrano i deficit delle stesse scuole degli ultimi anni, non possono essere in grado di sostenere un ulteriore sforzo didattico autonomo. Inoltre, un ruolo importante a tale scopo viene assegnato ai Dipartimenti e Comitati scientifici e tecnologici che possono essere costituiti nelle singole scuole o reti di scuole come essenziali strutture di supporto e di stimolo per l'elaborazione didattica e per il concreto legame con il territorio, ma per le quali non è prevista alcuna fonte di finanziamento (le relazioni tecniche li qualificano come articolazioni di attività del collegio docente a costo zero).
Si ripropone qui, a nostro avviso, uno dei classici problemi che ha afflitto la scuola italiana – si può dire da sempre – ovvero l'enorme distanza tra gli obiettivi e i mezzi a disposizione. In questo caso non tutto dipende dalla assenza di una concreto programma ministeriale, ma anche, e ancora una volta, dalla mancata attuazione del disegno costituzionale derivante dal nuovo assetto del Titolo V della Costituzione, riguardo al quale giacciono in Conferenza Stato-Regioni progetti interessanti che per responsabilità di tutti i soggetti istituzionali non hanno ancora visto alcuna definizione pratica.
Sulla questione del personale invece si giocherà la partita più importante, perché i tagli sono davvero drastici, soprattutto nelle scuole tecniche, e rispetto ai quali vi sarà, presumibilmente, una grande opposizione sociale.
Vogliamo essere chiari: la nostra concreta esperienza nel settore scolastico ci fa dire che la maggioranza del corpo docente pensa che sia necessaria una riforma dell'istruzione secondaria soprattutto per accrescere la qualità di questo importante e splendido mestiere che è l'insegnamento. Questa riforma invece viene percepita come un ulteriore segno di sfiducia verso gli insegnanti, per i quali, allo stato dell'arte, si prospettano solo tagli di cattedre, mentre invece ad essi dovrebbe essere rivolta la massima cura e attenzione, poiché al di là della bontà delle soluzioni normative adottate non c'è dubbio che le riforme e i cambiamenti passeranno per le loro mani, per le loro idee e loro convinzioni, come sottolineano molti osservatori, o come talvolta, sempre più raramente, è riconosciuto indirettamente dai genitori nelle scuole in cui vi sono gruppi professionali, e ve ne sono, che si ostinano a svolgere una seria azione educativa e di semina della conoscenza.
Da questo versante molti errori sono stati fatti, da parte di tutti gli attori sociali, in relazione alla qualità della selezione degli insegnanti che ha di fatto contribuito ad abbassare la qualità complessiva della professione docente. Non c'è dubbio che il sindacato abbia una responsabilità per non aver avuto il coraggio di affrontare di petto la questione, ma esso non può essere ritenuto il colpevole principale dall'attuale stato delle cose. Sarebbe paradossale accusare un'organizzazione preposta alla difesa degli interessi dei lavoratori di fare bene il proprio mestiere, anche se, per taluni aspetti, con poca lungimiranza circa gli effetti sulla professione docente. Sul tema dei sistemi di

reclutamento, della selezione, della morte sancita per legge dei concorsi, la responsabilità principale è dei Governi e delle forze politiche che hanno condiviso e spesso proposto soluzioni legislative che hanno accresciuto i costi burocratici della gestione del personale, hanno aumentato l'incertezza e determinato situazioni di vere e proprie ingiustizie, che hanno mortificato la professione docente, come dimostra la vicenda drammatica del precariato scolastico e l'andirivieni delle normative per la formazione e il reclutamento dei docenti, i cui effetti si riflettono a livello locale con la trasformazione delle sedi istituzionali e sindacali in un'enorme macchina in prevalenza rivolta al disbrigo delle pratiche per la gestione del personale (precario e a tempo indeterminato), anziché occuparsi di scuola e progettualità didattica.
I provvedimenti di riforma del Ministro Gelmini sono anch'essi privi di questo elemento di cura fondamentale riguardo al futuro della professione. Certamente avrebbe assunto ben altro spessore un disegno di riforma che in contemporanea avesse proposto un efficace indirizzo di formazione e reclutamento dei docenti a partire dalla programmazione degli accessi. In questo quadro, come è stato scritto, «[…] è poco realistico pensare che gli insegnanti, in presenza di fulgidi esempi del contrario, unici fra le categorie professionali, accettino di subordinare il proprio interesse corporativo (che ha aspetti legittimi) ad un ipotetico "bene comune", che tra l'altro è lontano da trovare una definizione condivisa visto che forze politiche, oltre a non essere d'accordo, mostrano su questi temi indifferenza (quando va bene) o oscillazioni tali da ingenerare la perniciosa impressione che il bene comune non esista o, peggio, sia merce di scambio» (V. Campione, P. Ferrantini, L. Ribolzi, *Tutta un'altra scuola, proposte di buon senso per cambiare i sistemi formativi*, Il Mulino, Bologna, 2005, 73).
Sarebbe opportuno, pertanto, fermare l'attuazione dei tagli per il prossimo anno scolastico e trattenere nelle scuole gli insegnanti in soprannumero per avviare i progetti di riforma previsti dal Governo. Vi sono ragioni didattiche e pratiche per cui i tagli previsti non sono utili alla riforma che il Governo intende realizzare se, come si teme, gli effetti saranno un ulteriore incremento della mobilità dei docenti, uno degli aspetti che maggiormente incide sul rendimento scolastico.
Probabilmente, come sottolineano gli autori appena citati, in Italia il numero di insegnanti sono troppi per la scuola così come la conosciamo ma non per i bisogni formativi del Paese. Da alcuni anni si sottolinea con particolare enfasi come il modello vecchio di fare scuola basato sulla trasmissione delle conoscenze debba essere sostituito da un modello basato sulla costruzione cooperativa delle competenza, in modo da rendere sempre più autonomo lo studente nel configurare il suo percorso di studi lungo l'arco della vita, attingendo alle risorse territoriali e per consentire agli adulti lo stesso spazio formativo. Lo stesso Ministro pensa che l'autonomia scolastica, i Dipartimenti scientifici e i Comitati scientifici e tecnologici sono i luoghi in cui sia possibile costruire il rapporto di interdipendenza delle reti di scuole con il territorio; è, pertanto, quanto mai necessario trattenere gli insegnanti soprannumerari nelle scuole affinché con le loro competenze (si tratta di docenti in ruolo) avviino tali progetti e svolgano un ruolo importante nel recupero della dispersione scolastica, nella costruzione dei progetti formativi, stage, tirocini e alternanza scuola/lavoro, che in questo modo avrebbero un sicuro approdo.
È una proposta razionale, che tra l'altro consentirebbe di recuperare risorse dall'eliminazione delle supplenze o dalla cancellazione di corsi di recupero pomeridiano che la nostra esperienza ci dice siano poco proficui, perché accrescono il carico di lavoro su soggetti già deboli proprio nelle attività in cui hanno maggiore carenza e che spesso sono anche le materie di indirizzo (per non parlare degli aspetti puramente pedagogici), che mira ad attuare concretamente i principi tanto citati dell'autonomia, organizzando il recupero all'interno della normale programmazione didattica attraverso una diversa e modulare organizzazione delle lezioni in orario curriculare, che avrebbe un sicuro impatto positivo sul tasso di successo scolastico e sulla qualità dell'insegnamento. Questo significa anche buttare le basi per progetti di qualità didattica, di continuità didattica e di promozione dell'autonomia scolastica, che preveda per il futuro la costruzione di un organico funzionale che non copra matematicamente nel calcolo le sole ore delle discipline.

Inoltre, occorre programmare i necessari tagli in rapporto alle aspettative di pensionamento, prevedere piani di riconversione professionale, di mobilità volontaria, ecc.: tutte cose fondamentali che l'attuale disegno di riforma lascia nel mistero più assoluto, mentre invece proprio da essi è possibile capire la volontà del Governo di operare scelte politiche efficaci e non un pura politica dei tagli.
Gli insegnanti italiani sono pagati poco, hanno subito una progressiva svalutazione del prestigio professionale, sono ritenuti colpevoli di quasi tutto il negativo che interessa la scuola e, al tempo stesso, anche coloro che la devono (e la possono) salvare, ma il problema non è risolvibile con gli appelli moralistici senza adeguati sistemi premianti che valorizzino economicamente e professionalmente i docenti e che chiedano loro un impegno di alto profilo. In assenza di un adeguato sistema premiante è evidente che gli insegnanti vedano nella mobilità un surrogato di carriera o un correttivo per situazioni socio-economiche difficili (molte ricerche se ne sono occupate, si veda Fondazione Giovanni Agnelli, *Rapporto sulla scuola in Italia 2009*, Laterza, Bari, 2009, 125-127), per andare in una scuola più vicina alla propria residenza o ritenuta più prestigiosa o più facile dal punto di vista del rapporto con gli allievi e le famiglie. Questa situazione che tutti gli anni porta allo spostamento di circa 90 mila docenti, impedisce la costruzione di comunità professionali stabili, fondamentali per l'efficacia del sistema scolastico. La consistenza dei tagli priva di correttivi, come abbiamo indicato, promette di accrescere il tasso di mobilità, di indebolire realtà professionali consolidate e di successo, di accrescere il numero dei docenti più giovani (con meno anzianità) che saranno costretti ad abbandonare la scuola in cui probabilmente avevano attivato progetti di arricchimento dell'offerta formativa o stavano maturando più solide esperienze professionali. Nulla di male (o, meglio, male necessario) se almeno su questo aspetto si dimostrasse che l'obiettivo è l'*education* (educazione, istruzione e formazione) non i risparmi di spesa per altro tutti da verificare.
Questa riflessione sulla riforma delle secondarie, non può concludersi senza sottolineare l'assenza dal dibattito generale e ministeriale di qualsiasi riferimento alla scuola media, lasciata ancora una volta nel limbo e immobile (si guardino i famosi risultati PISA), mentre, a nostro modo di vedere, questo ordine di scuola dovrebbe essere oggetto di una riforma (necessaria) del curricolo in senso verticale, che la colleghi al biennio di scuola superiore dentro un sistema di obbligo scolastico a 16 anni.
È proprio il continuo richiamo del Ministro ai sistemi educativi dei Paesi del Nord-Europa, in particolare della Finlandia dove il ciclo di istruzione è unico fino a 16 anni e la scuola superiore è strutturata in moduli, che ci spinge ad auspicare che tali sistemi vengano presi a riferimento non solo per i risultati finali, ma anche per la loro struttura, per l'ampio e trasversale consenso sulle riforme operate negli anni passati.

Pasquale Andreozzi
Scuola internazionale di Dottorato in Diritto delle relazioni di lavoro
Adapt – Fondazione Marco Biagi
Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia

Tobia Sertori
Segretario generale Flc-Cgil di Bergamo